Sumário

PARTE II: COESÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO

Coesão social e políticas educacionais na América Latina[1]

Simon Schwartzman, Cristián Cox

Nos últimos 10 ou 15 anos, tanto o acesso quanto o gasto em educação aumentaram muito significativamente, na América Latina. No entanto, a maioria dos países parece ter se deparado com um obstáculo difícil: a qualidade da educação básica não está melhorando (Castro 1999; OECD 2004; Vegas e Petrow 2007), grande parte dos estudantes abandona as escolas por volta de 14 ou 15 anos, é pequena a margem para o aumento dos recursos públicos destinados à educação, e subsistem problemas graves de equidade, que afetam as pessoas de estratos sociais mais baixos e as minorias. Além disso, as avaliações existentes das reformas curriculares da década passada (Ferrer, 2004; Dussel, 2004) coincidem no que diz respeito às fraquezas de sua implementação e, portanto, à qualidade das oportunidades de aprendizagem que hoje oferecem os sistemas escolares da região, seja para cumprir com as exigências do mercado de trabalho ou para fortalecer os valores de coesão social, empreendedorismo e pensamento crítico, partes integrantes de uma educação completa e ética. Por último, as avaliações internacionais dos resultados de aprendizagem revelam grandes distâncias dos países da região em

---

[1] Publicado em Schwartzman, Simon e Cristián Cox, *Políticas Educacionais e Coesão Social – Uma Agenda latino-americana,* Rio de Janeiro, Elsevier; São Paulo: iFHC, 2009, pp. 1-24. Edição em espanhol: *Políticas Educativas y Cohesión Social en América Latina*. Santiago, Chile: Uqbar Editores, 2009.

relação à média dos países da OCDE, assim como distribuições socialmente mais desiguais.

O tema da educação mobiliza as pessoas, que, muitas vezes discutem por questões que são encaradas como opostas e contraditórias, quando deveriam ser consideradas complementares. Um exemplo disso é a suposta contradição entre uma educação eficiente, que busca capacitar as pessoas para o mercado de trabalho, e uma educação orientada para a formação intelectual e moral dos jovens e o desenvolvimento de sua capacidade de enxergar a sociedade em que vivem de maneira crítica e criativa.. De fato, uma boa educação deve proporcionar às pessoas os instrumentos fundamentais para a participação no mundo do trabalho e da vida social organizada, que são o conhecimento e uso da língua escrita e falada e a capacidade de entender e fazer uso do raciocínio matemático e científico. Sem o domínio da língua, não é possível avançar no entendimento da cultura, da história, das questões sociais e dos dilemas éticos das sociedades contemporâneas. Sem o conhecimento e a familiaridade com o raciocínio matemático e científico, não é possível entender e buscar caminhos alternativos, se necessários, para as questões econômicas, ambientais, de saúde e de recursos materiais e técnicos, que são parte constitutiva das sociedades modernas. Os processos de aquisição das capacidades de leitura, escrita e raciocínio matemático e científico não se dão de forma espontânea e natural, mas sim requerem trabalho sistemático de treinamento; ao mesmo tempo, também produzem a incorporação de tradições culturais, intelectuais, científicas e técnicas dentro das quais estas competências se desenvolveram. A educação estritamente técnica, limitada ao treinamento para atividades mecânicas repetitivas, tal como imaginado pelos teóricos da “administração científica”, em princípios do século passado, como Taylor e Fayol (Fayol 1917; Taylor 1911), é tão utópica e fora da realidade quanto as escolas de orientação estritamente religiosa e ideológica propostas por correntes pedagógicas mais extremas.

Este duplo caráter prático e cultural existente no processo educacional também se observa nas escolas como organização social. Sob certa perspectiva, as escolas são organizações que devem produzir, da maneira mais eficiente possível, os produtos que são de sua responsabilidade, fazendo uso das melhores tradições e tecnologias pedagógicas disponíveis: jovens equipados com as competências básicas esperadas, em períodos de tempo definidos e a custos adequados. Sob outro olhar, as escolas são instituições culturais, que envolvem professores, administradores, estudantes e suas famílias em tarefas de transmissão e desenvolvimento técnico, cultural e moral, indissociáveis e irredutíveis a procedimentos rotineiros e burocráticos. Não é possível fazer e desfazer

escolas como se fazem e se desfazem fábricas de parafusos ou de sapatos. Na realidade, as fábricas também são instituições com culturas técnicas e profissionais próprias, que não se fazem e desfazem com tanta simplicidade.

Estas duas maneiras de considerar a educação podem ser descritas em termos de duas tradições de análise das questões educacionais, uma que vem da economia e outra da sociologia. Na perspectiva clássica dos economistas, o papel central da educação é a formação de recursos humanos, sem a qual os outros fatores de produção – capital, trabalho, recursos naturais – não têm como se juntar e gerar benefícios e bem-estar (Becker 1964). Na perspectiva clássica dos sociólogos, a educação é, por excelência, o cimento da coesão social, sem a qual as instituições modernas, a divisão social do trabalho e os próprios mercados não conseguem funcionar adequadamente (Durkheim 1893; Durkheim 1922). Este livro tenta juntar estas duas visões, acrescentando ainda a perspectiva dos educadores que concebem a educação não somente "de fora", em relação a seus papeis sociais, e sim "de dentro", como processo cujo foco é o crescimento dos indivíduos que se dá na interação cotidiana entre professores e estudantes.

A primeira parte do livro reúne trabalhos desenvolvidos dentro do projeto mais amplo de "Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina", e a segunda, trabalhos elaborados dentro do projeto sobre "Coesão Social na América Latina", ambos conduzidos pela *Corporación de Estudios para Latinoamérica* (CIEPLAN), em Santiago do Chile, e pelo Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), em São Paulo, Brasil. O tema central da primeira parte se refere a como enfrentar os problemas financeiros, institucionais e de qualidade vividos pelos sistemas educacionais da região: os temas são os custos e as prioridades de investimento, o uso dos instrumentos de avaliação, as questões associadas às maneiras pelas quais os sistemas educacionais se organizam, e o papel central que os professores, como categoria profissional, desempenham em todo este processo. A segunda parte junta a visão histórica da construção dos sistemas escolares públicos da região, com o foco nos conteúdos da educação oferecida na América Latina, ambos examinados a partir da perspectiva de sua contribuição à coesão social. Os trabalhos, neste caso, tentam responder à seguinte questão: como a desigualdade socioeconômica, as políticas educacionais como a expansão de coberturas e a descentralização, e as reformas curriculares, contribuíram, ou não, para a coesão social.

O texto dessa Introdução chama a atenção para um conjunto de temas emergentes da educação que não são abordados nos diferentes capítulos do livro. Seu objetivo não é tanto o de apontar soluções, que não são fáceis nem consensuais, mas sim o de ajudar a

consolidar uma visão da educação como tema de estudo, reflexão, pesquisa e ação cada vez mais complexo.

A evolução dos sistemas escolares e das agendas de política educacional no século XX

As políticas educacionais na América Latina podem se descritas em termos de diferentes fases com distintos graus de dificuldades e contextos políticos. A primeira fase, que em alguns países durou um século ou mais, foi a da criação de sistemas nacionais e globais de educação pública. Este projeto era parte de um processo mais amplo de organização das nações-estados da região, e os países que se mobilizaram mais rápido e que obtiveram mais sucesso neste processo, tais como a Argentina, o Uruguai, e o Chile, também foram os primeiros a criar escolas públicas e universidades modernas. As escolas públicas eram consideradas como parte do serviço civil, os professores e os diretores de escolas eram funcionários públicos, e os conteúdos que as crianças deveriam aprender eram determinados hierarquicamente "de cima para baixo". Alguns países conseguiram criar algumas escolas públicas de boa qualidade e prestígio, enquanto a Igreja Católica mantinha e ampliava seus colégios privados, para meninas e também para uma educação de elite, e algumas universidades. Em alguns lugares, a Igreja colaborou com o estado na provisão de educação pública, mas, na maioria dos países, permaneceu separada.

Durante o século XX, à medida que os países se tornavam mais urbanos e o setor público se ampliava, a educação também se ampliou. Os professores se organizaram em sindicatos e começaram a lutar para defender seus interesses; a necessidade de dinheiro para construir escolas e a compra de materiais escolares atraiu interesses comerciais, e os políticos começaram a utilizar a nomeação de diretores de escola e a designação de professores em seus colégios preferidos como moeda eleitoral. A expansão da educação pública se associou à criação de grandes burocracias públicas, à expansão da prática de dar sinecuras como recompensa política, e ao alinhamento político de professores e seus sindicatos com partidos e ideologias políticas.

Em muitos países, no último quarto do século XX, à medida que as coberturas no nível primário se aproximavam da universalização, a educação pública foi transferida do

governo central para os estados e províncias; em outros, dos estados e províncias às municipalidades. A justificativa dessa tendência, estimulada por organismos de cooperação internacional, era que os sistemas de educação pública eram demasiado complexos e grandes para serem administrados por burocracias centrais, que as instituições educacionais deveriam estar mais perto de seu público e que os governos locais deveriam se envolver mais na educação de sua população. Adicionalmente, a descentralização aumentaria a *accontability* do governo e contribuiria para neutralizar a captura dos sistemas educacionais por interesses corporativos. As associações e os sindicatos de professores aceitaram mal a descentralização, que foi percebida como um rebaixamento de seu prestigio profissional e como uma tentativa dos governos centrais de reduzir seus gastos em educação. Não há evidência de que houve diminuição sistemática dos gastos nacionais em educação, salvo em períodos de crise, mas sim uma transferência de recursos dos governos nacionais aos governos locais que, de fato, se tornaram mais interessados e envolvidos com a educação, mas também com as possibilidades de favores políticos, criadas por esses novos recursos e atribuições (Cruz 1998; De Ferranti, Perry, 2004; Di Gropello 2004; Filgueira, Bogliaccini, Molina, 2006; Gauri 1998; Gershberg 1999; Grindle 2004; Winkler Gershberg, 2000). As políticas de descentralização, em contextos nacionais de fortes desigualdades socioeconômicas, podem aumentar tais desigualdades (Vegas, Petrow, 2007). Os *tradeoffs* entre os lucros em eficiência e *accountability*, por um lado, e os aumentos das desigualdades, por outro, não se tornaram visíveis nem, em geral, foram parte dos processos de deliberação e tomada de decisões políticas sobre a descentralização.

Década de noventa: nova ênfase no desempenho e na demanda.

Esta primeira fase termina por volta de 1990. Vista pelo lado positivo, ela significou a provisão de algum nível de educação básica a quase toda a população e um aumento significativo do gasto público específico, que alcançou índices entre 4 e 6% do PIB na maioria dos países. Por outro lado, como consequência negativa, tornou-se muito difícil – ou até impossível – fazer com que se cumprissem os programas curriculares; muitas escolas recebiam recursos insuficientes para suas atividades diárias e a carreira docente perdeu prestígio, o que certamente afetou de maneira perversa as seleções da profissão. Os níveis alarmantes de evasão escolar e repetência em muitos países da região, unidos a problemas de qualidade em todos eles, levaram a uma percepção generalizada de que as instituições públicas de educação não podiam cumprir com aquilo que se esperava delas em uma sociedade moderna, mesmo dotando-as de mais recursos e maior apoio. As famílias de classe

média e alta, que no passado matriculavam seus filhos nas instituições públicas mais prestigiosas, passaram a optar por colégios particulares. Estes processos, junto com critérios de políticas difundidas pelas agências multilaterais como o Banco Mundial, BID, e a UNESCO (Beech, 2007) fazem emergir uma nova geração de políticas educacionais começou a emergir.

O primeiro passo, seguindo as experiências da Europa e dos Estados Unidos, consistiu em desenvolver indicadores externos de desempenho. Os indicadores mais simples são as estatísticas de cobertura, as taxas de conclusão, o nível de defasagem idade/série e várias dimensões de equidade – por gênero, região, raça, cultura, níveis de renda e outros. Frequentemente, tais medições se juntam a indicadores de insumos – número e qualificação dos professores, relação alunos/professor, gastos e outros. Estas estatísticas revelaram taxas alarmantes de retenção e demora na conclusão da educação básica, o que levou muitos países a introduzirem a "progressão continuada" (ou "promoção social") em suas escolas. No Brasil, por exemplo, a taxa bruta de matrículas na educação básica no ano de 2006 era de 120%, o que significa dizer que o sistema era 20% maior do que deveria ser, com taxas ainda mais altas nos estados mais pobres do país. A principal justificativa pedagógica das políticas de progressão continuada é que os estudantes que se atrasam por maus resultados normalmente não se recuperam e acabam abandonando a escola antes de terminar a educação básica. (Barretto e Mitrulis 2001; Rizo 2004; Roderickand Educational Resources Information 1999). No entanto, tal política foi em geral interpretada no sentido de que o sucesso acadêmico já não era importante, o que provocou sua desmoralização, em uma cultura como a do sistema escolar, que sempre definiu o sucesso como seu critério de desempenho principal e, como consequencia, em muitos casos, a interrupção dessa prática.

Mais complexos são os indicadores de desempenho acadêmico que medem as competências dos estudantes em séries distintas, comparando os resultados de escolas, distritos escolares, regiões e países entre si. A criação destes indicadores foi fomentada por organismos internacionais. Tais indicadores foram e continuam sendo utilizados como ferramentas para estimular os governos e as administrações educacionais a atingir objetivos específicos. Estas estatísticas revelaram um cenário preocupante de níveis de sucesso muito baixos, fortemente correlacionados com os antecedentes socioeconômicos dos estudantes e aparentemente impermeáveis às políticas padrão de mudança na grade curricular, a metodologias de ensino e ao

próprio investimento financeiro no sistema escolar (Comisión SIMCE, Chile 2003; Cueto 2005; Ferrer e Arregui 2002; Vegas e Petrow, 2007).

A incapacidade da educação pública de melhorar os resultados de aprendizagem levou a esforços para liberar as escolas da burocracia pública, tornando-as mais autônomas e sensíveis à mobilização social e à concorrência do mercado. Essa tendência possui uma variedade bastante ampla e paradoxal de origens intelectuais, desde a ênfase proposta por Paulo Freire na "pedagogia dos oprimidos" e a necessidade de vincular a educação aos movimentos sociais e à educação popular (Freire 1987) até os argumentos de Milton Friedman a favor dos cheques escolares [vouchers] (Friedman e Friedman 1980; Friedman 1955). Uma política totalmente movida pela demanda exigiria uma descentralização radical dos sistemas educacionais públicos, com a distribuição de cheques escolares aos estudantes e suas famílias, e a substituição das escolas públicas por escolas de contrato administradas por entes privados. No Chile, a partir do regime de Pinochet e continuando com os governos de centro-esquerda da *Concertación*, foram adotadas várias dessas idéias, com resultados incertos: existe um debate cada vez maior, ainda não conclusivo, sobre o alcance real de tais políticas (Contreras et al. 2003; Elacqua e Fabrega 2004; McEwan e Carnoy 200). O caso chileno é de especial interesse, pois, por um lado apresenta importantes avanços em alguns segmentos de seu sistema educacional, com escolas privadas subvencionadas que realmente disputam estudantes em um mercado que aspira a uma educação de qualidade; mas, por lado, tal como revelaram os estudos do Pisa e outras avaliações, as escolas municipais que atendem aos estudantes mais pobres não melhoraram, e a qualidade da educação básica chilena, embora tenha mostrado avanços nos últimos anos, continua sendo crítica, o que demonstra que essas políticas podem ter chegado a seus limites.

Os chamados "programas de transferência condicional de renda" que, com o apoio do Banco Mundial, estão sendo adotados em muitos países da região, também podem ser considerados como parte desta tendência para transferir a atenção para a demanda. A idéia, na área da educação, é a de entregar às famílias pobres um pequeno incentivo monetário para que mantenham seus filhos na escola. Supõe-se que as famílias pobres não mandam seus filhos para a escola por necessitarem do rendimento de seu trabalho e que a simples presença dos alunos à aula, por si só, já bastaria para que as escolas públicas fossem capazes de lhes prover uma educação adequada. (Bourguignon, Ferreira e Leite 2003). Uma vez que as evidências disponíveis contrariam essas duas hipóteses (Cardoso e Souza 2003; Reimers, Silva

e Trevino 2006; Schwarztman 2005), a maioria dos programas de transferência de fundos se converteu, na prática, em políticas de distribuição de rendas, com pouco ou nenhum efeito sobre a educação, salvo negativamente, quando os recursos destinados à educação são redirecionados para esses programas.

A nova agenda

A nova agenda para a reforma educacional na América Latina se baseia nas noções de que o setor público não pode renunciar seu papel e sua responsabilidade de melhorar a qualidade e a relevância da educação na região; que a educação se faz nas escolas e nas salas de aula, e é aí onde se ganhará ou perderá a batalha pela qualidade e relevância; e que é parte da responsabilidade dos organismos públicos criar as melhores condições possíveis para a participação das instituições privadas, das organizações sociais e das famílias, na provisão e no apoio à melhoria da educação em todos os seus níveis.

Os esforços das reformas institucionais das últimas duas décadas revelaram seus limites (Carnoy, 2007; Tedesco 2007): elas não foram capazes de afetar, de maneira efetiva e em escala suficiente, o núcleo dos procedimentos docentes nas salas de aula e nas escolas. As capacidades e desempenhos de docentes e de dirigentes de escolas, reconhecidamente o núcleo mais duro em qualquer esforço de reforma (Fullan, 2007), são o centro da nova agenda.

As novas políticas educacionais deveriam se centrar na agenda de transformações das capacidades das quais dependem os desempenhos docentes em sala e gestores nos centros, assim como os resultados de aprendizagem de alunos e sistemas escolares.

Comparações internacionais e análises estatísticas sistemáticas de experiências educacionais de sucesso convergem na identificação de alguns elementos cruciais para a elaboração de políticas bem sucedidas: começar a educação o mais cedo possível; trabalhar sistematicamente com crianças pequenas para desenvolver suas capacidades precoces de uso do código fonético de seu idioma; selecionar os professores em função da capacidade de oferecer uma boa educação a seus estudantes, e estruturar suas carreiras de acordo com este critério; fortalecer o papel de liderança dos diretores de escolas, estimulando o compromisso com os objetivos pedagógicos; diferenciar os programas educacionais segundo as condições de aprendizagem e as motivações dos estudantes, ao invés de obrigar a todos a seguirem uma grade curricular uniforme adaptada aos requisitos da educação superior; e reduzir a liberdade de escolha das escolas que

apresentem resultados ruins, oferecendo a elas currículos bem estruturados e apoio, e controlando seus resultados através de avaliações sistemáticas. Isso inclui também uma ênfase renovada na importância dos livros didáticos e de outros recursos de aprendizagem, incluindo o uso de novos recursos informáticos, sem substituir, mas apoiando o trabalho do professor.

Embora este seja o consenso dominante entre os especialistas, as políticas educacionais na América Latina, como na maioria dos demais países, são muito controversas e as preferências e interesses políticos e ideológicos dos distintos participantes tornam o debate mais complexo e dificultam as convergências e as lógicas de cooperação, até o ponto em que estas se tornam, na região, mais exceção do que regra. (Corrales 1999; IADB, 2006; Navarro, 2006). Além disso, sempre existem hiatos importantes entre as políticas gerais propostas e sua implementação prática em circunstâncias específicas. É necessário fortalecer o consenso em torno dessa nova agenda para uma educação de qualidade, baseada da maneira mais intensa possível na investigação empírica sistemática e nas evidências, mais que somente nas boas intenções daqueles que exercem a profissão ou nas demandas de grupos de interesse. Tal processo pode ser favorecido pela crescente cooperação entre especialistas em educação e pesquisadores de outras disciplinas – economistas, biólogos, sociólogos, neurobiólogos, especialistas em informática, historiadores – que pode levar, por sua vez, à introdução de mudanças importantes na maneira como se organiza a educação hoje, como disciplina acadêmica e profissional. Pode ainda ser favorecido, como se argumentará mais adiante, pela mudança de escala no volume e na riqueza da evidência sobre os resultados de aprendizagem dos sistemas, e seu consequente reflexo sócio-político sobre as características e desempenhos dos mesmos.

Educação precoce

Existe cada vez mais literatura, proveniente da pesquisa em neurociência, psicologia do desenvolvimento e economia, sobre a importância da educação precoce para o desempenho de uma pessoa ao longo de sua vida. O processo acumulativo de aprender e o desenvolvimento intelectual começam nos primeiros anos, e dependem fortemente das interações que as crianças têm com um ambiente estimulante e rico em conteúdos. A pesquisa mostra que crianças de famílias de baixa renda e pouca educação formal provavelmente acumulam importantes carências desde os dois anos de idade, o que poderia ser compensado através de uma educação pré-escolar de boa qualidade (Ramey e Ramey 2004; 1994). Quanto mais demorarem estas crianças em receber uma atenção

adequada, mais provável será que fracassem e abandonem a escola. Por volta dos 6 anos, o uso sistemático de métodos fonéticos para ensinar as crianças a ler e escrever é claramente superior a outros enfoques, sobretudo para crianças provenientes de lares onde há menos estímulo intelectual (McGuinness 2004; McGuinness 2005; National Reading Panel 2002; National Reading Panel (U.S.) e National Institute of Child Health and Human Development (U.S.) 2000; Rose 2006). Tal como destacou James J. Heckman, "*os primeiros ambientes familiares são grandes preditores das habilidades cognitivas e não cognitivas. A pesquisa documentou a emergência precoce (antes dos 4 e 6 anos) e a persistência de carências nas habilidades cognitivas e não cognitivas. Ambientes que não estimulam a criança e não cultivam estas habilidades desde tenra idade deixam a criança em uma desvantagem precoce. A desvantagem surge mais da falta de estímulo cognitivo e não cognitivo dado aos pequenos, que simplesmente da falta de recursos financeiros*" (Heckman 2006). Além dos benefícios educacionais, a educação precoce também traz importantes benefícios de longo prazo para a economia como um todo, por tornar os gastos em educação mais efetivos e dotar os países de recursos humanos mais qualificados (Cunha et al. 2005; Knudsen et al. 2006).

Estes resultados apoiam *post hoc* a forte expansão da educação pré-escolar na maioria dos países latinoamericanos, que, no entanto, ainda não foram capazes de prover uma educação razoável na maioria de suas escolas básicas e secundárias. Segundo o Instituto Estatístico da UNESCO, a taxa de matrículas em escolas pré-primárias na América Latina já á de 60%, terceira índice mais alto do mundo, só ficando abaixo dos registrados na América do Norte e na Europa Ocidental, onde é de 79% (UNESCO, EFA, 2006). A grande quantidade de mulheres que ingressam no mercado de trabalho, que necessitam de um lugar onde deixar seus filhos durante o dia, pode explicar esta expansão. O cuidado diurno, não obstante, não é o mesmo que a educação precoce, e a falta de professores bem capacitados e de metas pedagógicas claras na educação básica são provavelmente muito mais significativas na educação pré-escolar que, raras vezes ou nunca, é objeto de uma avaliação e só em alguns países recebe apoios pedagógicos consistentes. Até agora, os temas da qualidade e dos conteúdos da educação pré-escolar têm sido deixados de fora das agendas educacionais dos países, mas deveriam ser incorporados o quanto antes, mesmo que isso signifique acrescentar problemas a uma agenda educacional já sobrecarregada.

Equidade e educação compensatória

O melhor enfoque para os problemas de equidade social consiste em assegurar as oportunidades iguais e as melhores possíveis a todas as pessoas, desde a idade mais precoce, para evitar que déficits de aprendizagem se consolidem e se acumulem através do tempo. Para jovens e adultos que já perderam essa oportunidade inicial, são necessárias políticas educacionais que possam reinseri-los da melhor forma possível no universo da informação, da cultura e das competências para o trabalho. Essas políticas compensatórias se tornam cada vez mais difíceis e pouco eficazes, na medida em que a idade das pessoas aumenta e se amplia a distância entre aquilo que foi aprendido e aquilo que se deseja alcançar. Não é muito difícil apoiar um jovem que interrompeu sua educação secundária, para que volte a estudar, complete sua formação neste nível e adquira uma nova capacitação profissional; muito mais árduo é fazer o mesmo com um adulto que não foi além dos primeiros anos da escola e que é um analfabeto funcional.

Quando as matrículas nas escolas de educação básica se aproximam a 100%, como ocorre em quase todos os países da América Latina, desaparecem os problemas de equidade no acesso a este nível (CEPAL, 2007). Não obstante, persistem as diferenças no que diz respeito a anos de escolaridade e desempenhos: as crianças de famílias mais pobres têm menos sucesso e abandonam antes que as crianças de famílias mais educadas e ricas. O nível socioeconômico é o principal correlato da desigualdade no sucesso escolar, mas podem existir outros fatores em contextos específicos. Colégios bem estruturados, bons professores e métodos de ensino adequados melhoram o desempenho de crianças com limitações precoces de aprendizagem, ao passo que escolas desintegradas, professores sem formação apropriada e métodos de ensino inadequados fazem o contrário.

Hoje, na América Latina, as meninas apresentam melhores desempenhos que os meninos na escola, e entre elas o índice de evasão escolar também é menor (UNESCO, EFA, 2006). No entanto, entre as populações indígenas dos países andinos e na Guatemala, as mulheres têm menos acesso à educação que os homens. Os problemas de equidade relacionados à cultura e à raça são importantes, dado que os descendentes de grupos indígenas e de escravos africanos são, geralmente, pobres, mas não está claro se suas dificuldades se relacionam somente com a pobreza, com suas especificidades culturais, com a discriminação social ou com uma combinação desses fatores.

Um dos riscos envolvidos nos esforços para elevar os padrões de desempenho dos estudantes em sala de aula é que isso pode gerar uma desigualdade cada vez maior, marginalizando-se os estudantes que apresentem um desempenho pior. Os problemas de

equidade estão diretamente relacionados ao tema da diferenciação do currículo; se é melhor proporcionar a todos os estudantes o mesmo conteúdo, supondo que todos terão finalmente resultados similares, ou se é melhor permitir programas educacionais diferentes de acordo com as habilidades e motivações previas dos estudantes. A diferenciação é claramente necessária em algum momento, mas qual é este momento foi sendo postergado junto com a ampliação da cobertura e o prolongamento da experiência escolar para todo o grupo etário, em muitos países da região. Por fim, o tema da diferenciação curricular e suas implicações para a equidade, constituem o dilema fundamental das políticas da educação secundária (Banco Mundial, 2006).

Uma vez que um estudante abandona a escola aos 14 ou 15 anos, sem terminar a educação secundária ou mesmo a educação básica, muitas vezes como um analfabeto funcional, é muito difícil que encontre um emprego no mercado de trabalho e continue adquirindo novos conhecimentos e informação por conta própria. É responsabilidade dos governos proporcionar a essas pessoas algum tipo de educação compensatória, permitir-lhes o retorno à escola, melhorar suas qualificações e obter credenciais de educação adequadas. Outro tema crucial diz respeito àqueles que se encarregarão desta educação. As escolas regulares podem ter dificuldades em atender a essa população. O espaço para a educação compensatória e de adultos em geral é delegado a distintos tipos de organizações não governamentais que podem não estar qualificadas para fazer o trabalho, ou carecer de capacidades para atingir a cobertura requerida. Por sua importância, e apesar das inúmeras tentativas de enfrentar o problema em muitos países, este continua sendo um terreno pouco explorado no que diz respeito ao que realmente se pode fazer, devido aos impedimentos que muitas pessoas já acumularam e quem o pode fazer.

Embora as principais causas da desigualdade nos resultados educacionais se produzam na primeira infância e sejam intensificadas pela incapacidade das escolas básicas e secundárias de compensá-las ou corrigi-las, grande parte do debate sobre equidade educacional na América Latina se refere hoje a ações afirmativas na educação superior. Este debate tem sido orientado por duas visões extremas e igualmente insustentáveis. A primeira argumenta que a admissão à educação superior deveria estar estritamente baseada no mérito acadêmico, sem outras considerações. A segunda defende que o argumento do mérito seria somente uma projeção da discriminação social, étnica e de outros tipos e que, por isso, deveria ser invalidado por decisão política. Está claro que a tarefa central da educação em todos os níveis é a de melhorar o conhecimento, a competência, os valores e as aptidões dos estudantes, e que, nesse sentido, é impossível que os educadores não usem padrões de referência e algum tipo medição para avaliar as

habilidades e estimar as potencialidades das diferentes pessoas. Ao mesmo tempo, os atuais sistemas de admissão aos programas de educação superior, quando existem, não são mecanismos muito bons de predição do futuro desempenho dos estudantes e podem, em certa medida, refletir os pontos de vista particulares e os preconceitos sociais dos avaliadores, ou depender da habilidade do estudante de dedicar tempo e dinheiro à preparação para as provas de seleção. O mérito não é unidimensional, as pessoas podem ter distintas competências e habilidades, e a hierarquia de prestígio e o retorno financeiro associados com distintas carreiras de educação superior são o resultado de muitos outros fatores que não dependem diretamente do mérito intelectual relativo de cada um.

Existem boas justificativas para políticas afirmativas que estimulem o acesso de indivíduos de grupos sociais e etnias mais pobres para ingressar nas instituições de ensino superior, ajudando a romper, na medida do possível, a associação existente entre classe social e educação superior. Para que tais políticas funcionem adequadamente, é necessário que sejam estruturadas de maneira a enriquecer o potencial de aprendizagem dos estudantes, fortalecendo sua capacidade de obter um bom desempenho nas áreas de atividade que escolham, mais que só reparar a discriminação e exploração histórica ou pessoal que eles, ou seus antepassados, tenham experimentado. Um sistema educacional superior diversificado, no qual os estudantes possam escolher dentre uma ampla gama de temas, cursos e estilos educacionais, adequados a seus interesses e condições, é o melhor terreno no qual pode florescer uma verdadeira diversidade social e melhorar as oportunidades para todos.

A ampliação do currículo e os dilemas da mudança na educação secundária.

Como no mundo desenvolvido, as reformas curriculares da década de 1990 na América Latina tentaram responder à globalização e às transformações nas bases do conhecimento das disciplinas escolares, de acordo com os requerimentos de novas competências demandados pela cidadania democrática e pela competitividade econômica nos novos contextos (Braslavsky, 2001). Assim como há diferenças entre os países, o desafio curricular tem sido fortemente influenciado pelas propostas e critérios distribuídos pelas agências internacionais ativas no campo da educação, como a UNESCO e a OCDE. Em geral, tais agências enfatizam como objetivos tanto habilidades, quanto conhecimentos: habilidades de reflexão, pensamento crítico e criativo, trabalho colaborativo e um foco na capacidade para a resolução de problemas; assim como paradigmas sobre ensino e aprendizagem centrados no papel daquele que aprende (Ferrer, 2004). As novas

prescrições curriculares elevam consideravelmente o nível das competências que tradicionalmente a instituição escolar da região buscou inculcar, assim como agregam novas competências – como o foco na resolução de problemas, competências TIC e a habilidade para trabalhar com outros – aumentando substancialmente a ambição formativa e a complexidade da experiência escolar, particularmente no nível secundário.

A maioria das reformas curriculares não tratou dos desafios específicos que os novos conteúdos e competências lançam ao ensino de crianças e jovens em contextos de pobreza. Ainda é uma pergunta em aberto se os novos currículos contribuem para melhorar os desempenhos de aprendizagem de diferentes grupos – por maior que seja a relevância de seus conteúdos e objetivos – e se o novo nível de complexidade, tanto dos novos conhecimentos quanto das novas competências, está sendo comunicado com sucesso pelos centros escolares.

As reformas curriculares exercem uma intensa pressão sobre a regência e os professores. Estes devem encontrar formas de ensino pelas quais as novas aprendizagens estejam ao alcance dos grupos com menor capital cultural.

Os estudantes se veem transbordados, em muitos casos, por um currículo que é mais fiel às disciplinas que organiza e ao maximalismo de seus elaboradores, que às possibilidades reais de uma aprendizagem proveitosa. Dessa forma, se mantêm as questões seculares sobre o currículo: que conteúdos deveriam ser priorizados, e quais deveriam ser considerados secundários ou opcionais? Como unir a necessidade de conteúdos gerais globais a uma educação que poderia ser mais prática e relevante para a vida diária dos estudantes?

Parte desses problemas está claramente relacionada à qualidade dos professores e sua capacidade de motivar os estudantes e ministrar conteúdos que sejam ricos em significado, interessantes e relacionados com as experiências da vida dos estudantes.

Outra parte dos problemas também tem a ver com a diferenciação. Se todos os estudantes esperam ser admitidos em instituições prestigiosas de educação superior e se os professores dessas instituições estabelecem aquilo que os estudantes deveriam saber para serem admitidos, isso terá efeitos diretos sobre o conteúdo da educação secundária. Na prática, a maioria dos estudantes nunca chega à educação superior, e, entre os que chegam, muitos nunca necessitarão ou usarão os conhecimentos requeridos para serem admitidos nas carreiras mais competitivas, tais como medicina ou engenharia. Alguns países da região adotaram a prática européia tradicional de estabelecer diferentes programas educacionais no nível secundário, um mais profissional e prático, que leva a

trabalhos profissionais não universitários, e outro mais acadêmico, que leva à educação superior.

Poder-se-ia supor que a maioria dos estudantes seguisse o programa educacional profissional, mas o que ocorre é o contrário. Na maioria dos casos, a opção vocacional tem pouco prestígio, não está realmente ligada ao setor produtivo e é vista pelos estudantes como um beco sem saída que não lhes permite iniciar carreiras de nível superior e mais bem pagas (Schwartzman e Christophe 2005). A educação profissional dá melhores resultados quando é desenvolvida através de uma aprendizagem no trabalho, tal como na Alemanha, que a realiza através de uma combinação de fortes associações com os empregadores, redes sociais e níveis nacionais de aptidões bem definidos, condições que não são fáceis de reproduzir em outras partes (Crouch, Finegold e Sako 1999; Ryan 2001). Existe um consenso cada vez maior de que as competências gerais são mais importantes nos mercados de trabalho hoje do que as aptidões vocacionais e que a educação especializada deveria ser postergada, pelo menos até depois de terminada a educação secundária.

Mesmo assim, inclusive nas melhores circunstâncias, muitos estudantes não são capazes, ou não estão motivados, para seguir os currículos acadêmicos de escolas secundárias, e é necessário oferecer-lhes oportunidades de educação significativas e, ao mesmo tempo, habilitantes para seus destinos, sejam profissionais ou acadêmicos. Uma alternativa consiste em permitir diferentes programas educacionais dentro dos colégios, tal como nos Estados Unidos, com suas limitações e efeitos negativos conhecidos (Lee e Bryk 1988; Rosenbaum 1976; Shavit e Muller 2000); a outra é experimentar com escolas vocacionais e sistemas de aprendizagem de boa qualidade, que é pouco provável que se ampliem sem uma queda muito significativa da qualidade e do prestígio social da educação secundária. A educação vocacional tem seu lugar, mas claramente não responde aos problemas angustiantes da educação secundária geral, que continuará sendo o principal caminho educacional para a maioria dos estudantes e que requer mudanças profundas na maneira como se está sendo ministrada em termos de seu currículo, práticas e normas de ensino.

Nesse âmbito, as respostas continuam sendo mescladas e demandantes. Um aumento da densidade curricular da educação vocacional expande seu valor, mas, ao mesmo tempo, contribui para torná-la mais seletiva. Por outro lado, se ela se adapta às expectativas e capitais culturais dos grupos menos favorecidos, se desvaloriza. De modo similar, a 'generalização' dos conteúdos da educação vocacional, demandados pelos setores mais modernos de empregadores, pode desalentar os da pequena e média indústria, que demandam habilidades mais especializadas (Banco Mundial, 2006).

Melhores professores

Em relação aos novos requerimentos para a profissão docente provenientes de currículos mais ambiciosos, por estarem conectados tanto às novas demandas da sociedade como às inovações no campo do conhecimento e suas formas de uso, trata-se de produzir um equilíbrio, de existência discutível atualmente, entre políticas de pressão e políticas de apoio. Em parte, por vieses intrínsecos ao campo de geração das políticas. Assim, bons sistemas de avaliação de aprendizagem podem ser estabelecidos de forma relativamente rápida, mais barata e com muito mais visibilidade que sistemas eficazes de apoio aos docentes, que são, no entanto, indispensáveis para que estes alcancem os novos níveis de desempenho. No presente, tudo parece se encaminhar a favor da pressão (padrões, medição, prestação de contas, contratos de desempenho), mas isso, ainda que não seja buscado, resulta em um desequilíbrio que afeta – por desatenção – as políticas de criação de capacidades, que são mais caras, difíceis de instalar e menos visíveis para o público e, portanto, menos atraentes politicamente, no curto prazo. Desequilíbrio que afeta seriamente a relação do professorado com as políticas, ao sentir que é submetido a um trato in justo. Como pergunta Elmore, *"Seria ético fazer com que indivíduos (...) prestem contas por fazer coisas que não sabem como fazer e que não se pode esperar que façam, sem conhecimentos e habilidades consideráveis?"*[2] Esses 'conhecimentos e habilidades consideráveis' põem a institucionalidade formadora de professores e as políticas de desenvolvimento profissional docente no centro estratégico da nova agenda.

Políticas educacionais e qualidade da política.

Independente da maneira que se escolha para caracterizar a nova agenda, faz parte dela o conhecimento dos limites dos esforços que caracterizaram os últimos quinze anos e o desafio que é superá-los. Os dilemas que afetam o desenvolvimento da educação secundária e os delicados equilíbrios entre os objetivos de vinculação mais forte com o mundo do trabalho, por um lado, e os de cidadania e coesão social, por outro; ou as demandas endêmicas de novas capacidades dos docentes, resultado direto de currículos marcadamente mais ambiciosos, cuja resposta é inseparável de políticas que devem combinar a dimensão laboral com a formativa; ou as referidas novas condições e

---

[2]Citado em M. Fullan, *Change Forces with a Vengeance*, 2003:p.56.

instituições necessárias para prover oportunidades à infância em idade pré-escolar, são todos problemas que desafiam o campo das políticas com novos níveis de complexidade. Em sua base, o fator comum é a criação de novas capacidades, cuja temporalidade é de outra escala, que não a do ciclo político, e que demanda, então, acordos de longa duração entre os atores decisivos. Assim, o que a região enfrenta na área da educação, no fim da primeira década do século 21, demanda uma alta capacidade de resposta do sistema político. Essa dimensão pouco examinada da 'política educacional' é, contudo, central: a qualidade das políticas requeridas pela nova agenda dependerá, decisivamente, 'da política', ou seja, das relações entre Governo e Oposição, dos partidos, e da qualidade do processo de geração de regulamentações, incentivos e apoios à prática das instituições e atores dos sistemas educacionais.

Na perspectiva enunciada, as últimas duas décadas de reformas centradas mais na qualidade do que no acesso à educação tornaram patente a dualidade entre 'políticas fáceis' – as da expansão do acesso e seus atributos de mais escolas, mais professores e consensos e apoio político para isso -, e 'políticas difíceis' – as de qualidade e equidade, com suas mudanças em instituições e regulamentações, choque de interesses entre governo e sindicato de professores, poderes de veto de atores centrais, e resultados parciais, ou nulos dos esforços do caso (Corrales, 1990; Grindle, 2004; Navarro, 2007; Stein e Tomassi, 2008). O repertório de respostas 'politicamente fáceis' já não é suficiente, especialmente para os países da região cujas coberturas são universais no nível básico e altas na educação secundária. As 'politicamente difíceis', que esbarram em interesses e valores, cujos processos de implementação são demandantes, sem resultados visíveis no curto prazo, e cujo processo de formulação tende a ser objeto de vetos e lógicas de soma-zero, são, paradoxalmente, as que possuem o potencial de transformação requerido pela nova agenda.

Uma chave – se é possível pensar em uma – da transformação nas condições da nova agenda tem, então, a ver com a qualidade da política. Se, verdadeiramente, se ambiciona desatar os nós fundamentais, talvez não haja alternativa ao esforço de situar as agendas da educação em uma categoria especial: a das políticas que exigem acordos de longo prazo, o de políticas, portanto, de 'unidade nacional', em que a concorrência partidária baixa seu tom e se investem energias, procedimentos e tempo na construção de uma visão compactuada sobre o que está em jogo e sobre os caminhos a se seguir.

Há algo que permita pensar em uma evolução na direção sugerida? E que faça ver a visão predominante sobre estas matérias dos analistas da educação na região como algo mais do que desejos?

Os atores – decisores de políticas, professores e administradores de colégios, pais e supervisores – podem, hoje, recorrer a muito mais e melhores informações sobre o sistema educacional que no passado, para construir e avaliar políticas com base em evidências sobre resultados de aprendizagem. A onipresença e o desenvolvimento crescente das avaliações de aprendizagem na região, tanto nacionais quanto internacionais, pode ser um novo fator que contribua, de maneira importante, para que se imprima um dinamismo às condições em que as políticas educacionais são formuladas, interpretadas e implementadas. A nova informação, ao enriquecer e precisar decisivamente as bases de evidência sobre as quais a temática educacional se constitui publicamente, na arena política, como localmente em cada comunidade em que interagem escolas e pais, tem o potencial de estabelecer relações de *accountability* mais efetivas. Relações de prestação de contas, tanto *longa* (através da mediação dos votantes afetando o sistema político) como *curta* (por aplicação direta dos mecanismos de *voz e saída* dos pais avaliando a educação que seus filhos recebem) (Di Gropello, 2004), que contribuam para romper os equilíbrios de interesses corporativos e as visões ideológicas da educação, em favor de respostas mais compactuadas e efetivas.

Se a questão é ir além da fundada apelação à necessidade de se estabelecer acordos amplos e duradouros em política educacional, como base da ação efetiva nas novas circunstâncias, quatro critérios de valor circunstanciais à prática política democrática parecem especialmente relevantes para o campo da elaboração e implementação de políticas educacionais na fase atual: i) responder com igual consistência e intensidade aos requerimentos da coesão social e da competitividade; ii) dedicar energia e atenção comparáveis às necessidades nacionais e às demandas globais; iii) respeitar o campo adversário; e iv) lutar para alcançar um equilíbrio de conhecimentos na visão e equilíbrio de poder (entre os atores) em relação à implementação (Cox, 2006).

O conjunto referido de critérios deve ser interpretado à luz da supremacia do valor da inclusão na educação para uma ordem democrática. Esta não pode ser traduzida em instituições e práticas educacionais duradouras e efetivas se não se tiver por base consensos políticos, para cuja construção o terceiro critério avançado - respeito pelo campo adversário -, é o de mais difícil realização. Trata-se, contudo, desde Aristóteles a Hannah Arendt, de um dos fundamentos do ideal democrático.

Referências

Barretto, E. S. S., e E. Mitrulis. 2001. "Trajetória e desafios dos ciclos escolares no País." Estudos Avançados 15:103-140.

Becker, Gary Stanley. 1964. Human capital. New York: Columbia University Press.

Beech, Jason. 2007. La internacionalización de las políticas educacionais en América Latina, en Santiago: Facultad de Educación, Universidad Católica, Pensamiento Educativo, Vol. 40, N° 1.

Bellei, Cristián (2007), Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia, en Santiago: Facultad de Educación, Universidad Católica, Pensamiento Educativo, Vol. 40, N° 1.

Bourguignon, François, Francisco H. G. Ferreira, e Phillippe George Leite. 2003. "Conditional cash transfers, schooling, y child labor: micro-simulating Brazil's Bolsa Escola program." World Bank Economic Review 17:229-54.

Braslavsky, Cecilia (2001) Los procesos contemporáneos de cambios de la educación secundaria en América Larina: Análisis de casos en América del Sur, in Cecilia Braslavsky (Org.) La Educación Secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Buenos Aires. Santillana.

Cardoso, Eliana, André Portela Souza. 2003. "The impact of cash transfers on child labor y school attendance in Brazil." São Paulo: Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.

Carnoy, Martin (2007), Improving quality and equity in Latin American education: a realistic assessment, en Revista Pensamiento Educativo. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol.40, N° 1.

Castro, Maria Helena Guimarães de. 1999. Education for the 21st century: the challenge of quality and equity. Brasília: MEC Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais INEP.

CEPAL. (2007). Panorama Social de América Latina, 2006. Santiago, Chile: División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL.

Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación. 2003. "Evaluación de Aprendizajes para una educación de calidad." Santiago: Chile, Ministerio de Educación.

Contreras, Dante, Osvaldo Larrañaga, Lorena Flores, Félix Lobato, e Víctor Macías. 2003. "Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento." Santiago: Departamento de Economia, Universidad de Chile.

Corrales, J. 1999. “The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks.” Education Reform and Management Series II (1). Washington, DC: World Bank.

Cox, Cristián (2006) Policy formation and Implementation in Secondary Education Reform: The Case of Chile at the Turn of the Century. Education Paper Series N° 3. Washington D.C.: World Bank.

Crouch, Colin, David Finegold, e Mari Sako. 1999. Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries. Oxford; New York: Oxford University Press.

Cruz, Rafael de la. 1998. Descentralización en perspectiva: federación y finanzas públicas. Caracas, Venezuela: Ediciones FEGS: Ediciones IESA.

Cueto, Santiago. 2005. Uso e impacto de la información educativa en América Latina. Santiago de Chile; Washington, DC: PREAL.

Cunha, Flávio, James J. Heckman, Lance Lochner, e Dimitriy V Masterov. 2005. "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation." in National Bureau of Economic Research, Inc.

De Ferranti, David, Guillermo Perry et.al. (2004) Inequality in Latin America. Breaking with history? Washington: The World Bank

Di Gropello, Emanuela. 1997. Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo. Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Di Gropello, Emanuela, 2004. La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos. PREAL, Doc. de Trabajo N° 30.

Dussel, Inés, (2004) Las reformas curriculares en la Argentina, Chile y Uruguay: informe comparativo, em: M. Carnoy, G. Cosse, C.Cox e E.MArtínez (Editores), Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.

Durkheim, Emile. 1893. De la division du travail social - étude sur l'organisation des sociétes supérieures. Paris: F. Alcan.

Durkheim, Émile. 1922. Éducation et Sociologie. Chicoutumi, Québec: Édition électronique réalisée par Jean-Marie Tremblay, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi.

Elacqua, Gregory, Rodrigo Fabrega. 2004. "El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile." Santiago: Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibañez.

Fayol, Henri. 1917. Administration industrielle et générale : prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle. Paris: H. Dunod et E. Pinat.

Ferrer, J Guillermo, e Patricia McLauchlan Arregui. 2002. La experiencia latinoamericana con pruebas internacionales de aprendizaje: Impacto sobre los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación y criterios para guiar las decisiones sobre nuevas aplicaciones. Lima: GRADE - Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Ferrer, J.Guillermo (2004) , Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién es responsable de los resultados?. Lima: GRADE.

Filgueira, Fernyo; Juan Bogliaccini, e Carlos Gerardo Molina. (2006). Centralismo y Descentralización como Ejercicio Iterativo. En M. F. F.Filgueira (Ed.), Descentralización de la Educación Pública en América Latina. Río de Janeiro: K. Adenauer Stiftung.

Freire, Paulo. 1987. Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Friedman, M., e R. Friedman. 1980. Free to choose: 1980.

Friedman, Milton. 1955. "The role of government in education." in Economics and the public interest, edited by Robert A. Solow. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Fullan, Michael (2003) Change forces with a vengeance. London: Routledge Falmer Press.

Gallego, Francisco, e Claudio Sapelli , 2007, El financiamiento de la educación en Chile: una evaluación, en Santiago: Facultad de Educación, Universidad Católica, Pensamiento Educativo, Vol. 40, N° 1.

Gauri, Varun. 1998. School choice in Chile : two decades of educational reform. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

Gershberg, Alec Ian. 1999. "Education `decentralization' processes in Mexico and Nicaragua legislative versus ministry-led reform strategies." Comparative Education 35 (Mar):63, 18p.

Grindle, Merilee S. 2000. Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Grindle, Merilee S. 2004, Despite the Odds. The contentious politics of education reform. New Jersey: Princeton University Press.

Heckman, James J. 2006. "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children." Science 312:1900-1902.

Knudsen, Eric I., James J. Heckman, Judy L. Cameron, e Jack P. Shonkoff. 2006. "Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America's future workforce." Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 103:10155-10162.

Inter-American Development Bank, 2006. The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, ed. Stein, Ernesto and Mariano Tommasi, K. Echebarría, E. Lora, and M. Payne. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Lee, V. E., e A. S. Bryk. 1988. "Curriculum Tracking as Mediating the Social Distribution of High School Achievement." Sociology of Education 61:78-94.

McEwan, Patrick J., e Martin Carnoy. 2000. "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System." Educational Evaluation andPolicy Analysis 22:213-239.

McGuinness, Diane. 2004. Early reading instruction: what science really tells us about how to teach reading. Cambridge, Mass.: MIT Press.

—. 2005. Language development and learning to read: the scientific study of how language development affects reading skill. Cambridge, Mass.: MIT Press.

National Reading Panel. 2002. Evidence-based reading instruction: putting the National Reading Panel report into practice. Newark, Del.: International Reading Association.

National Reading Panel (U.S.), e National Institute of Child Health and Human Development (U.S.). 2000. National Reading Panel: teaching children to read: an evidence-based assessment of the scientific research literature on reading and its implications for reading instruction: reports of the subgroups. Washington, D.C.: National Institute of Child Health and Human Development, National Institutes of Health.

Navarro, Juan Carlos, 2006. Dos Clases de Políticas educacionais. La Política de las Políticas Públicas. PREAL, Doc. de Trabajo N° 36, Agosto 2006.

OCDE. 2004. Learning for tomorrow's world: first results from PISA 2003. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Ramey, C. T., e S. L. Ramey. 2004. "Early learning and school readiness: Can early intervention make a difference." Merrill-Palmer Quarterly 50:471–491.

Ramey, S. L., e C. T. Ramey. 1994. "The Transition to School; Why the First Few Years Matter for a Lifetime." Phi Delta Kappan 76.

Reimers, Fernando, Carol DeShano da Silva, e Ernesto Trevino. 2006. "Where is the "education" in conditional cash transfers in education?". Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Rizo, F. M. 2004. "¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica." Revista mexicana de investigación educativa 9:817-839.

Roderick, M., e Center Educational Resources Information. 1999. Ending Social Promotion: Results from the First Two Years: Consortium on Chicago School Research.

Rose, Jim. 2006. "Independent review of the teaching of early reading." London: United Kingdom Department of Education and Skills.

Rosenbaum, J. E. 1976. Making Inequality: The Hidden Curriculum of High School Tracking: John Wiley & Sons, 605 Third Avenue, New York, NY 10016 ($13.95).

Ryan, Paul. 2001. "The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective." Journal of Economic Literature 39:34-92.

Schwartzman, Simon. 2005. "Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola." in Paper submitted to the Global Conference on Education Research in Developing Countries (Research for Results on Education), Global

Development Network. Prague: IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.

—. 2009. "Educación y recursos humanos." in Una Nueva Agenda Económico Social para América Latina, editado por Alejandro Foxley e Fernando Henrique Cardoso.

Schwartzman, Simon, e Micheline Christophe. 2005. "A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica." Série Estudos Educacionais 2:109.

Shavit, Yossi, e Walter Müller. 2000. "Vocational secondary education, tracking and social stratification." Pp. 437-452 in Handbook of The Sociology of Education, editado por Maureen Hallinan. New York: Kluwer Academic; Plenum Publishers.

Stein, Ernesto e Mariano Tommasi (editors) 2008. Policymaking in Latin America. How politics shapes policies, IADB, D.Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Taylor, Frederick Winslow. 1911. The principles of scientific management. New York: Harper Brothers.

Tedesco, Juan Carlos (2007), Gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina, Revista Pensamiento Educativo, Vol.40, N° 1, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

UNESCO, 2006, EFA Global Monitoring Report 2007. Strong Foundations. Early Childhood Care and Education. Paris.

Vegas, Emiliana, e Jenny Petrow. 2007. Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century. Washington, D. C.: The World Bank.

Winkler, Donald R, e Taylor Rounds. 1996. "Municipal and Private Sector Response to Decentralization y School Choice." Economics of Education Review 15:365-376.

World Bank (2006) Ampliar las oportunidades y construir las competencias de los jóvenes. Nueva agenda para la educación secundaria. Washington: The World Bank.